

REFLECȚII SUMARE ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND STATUTUL MAGISTRAȚILOR



Prof. univ. dr. Ioan LEȘ

Abstract

This study carries out a general analysis of the Draft Law regarding the status of magistrates, and the positive solutions proposed by its initiator are highlighted, as well as certain disputable approaches likely to be subjected to reconsiderations following the advised public debates.

The author notes that most of the proposed standardizations are taken over from the applicable regulation, even from the solutions promoted as a result of the legislative amendments of the year 2018 and which, during those times, were criticized with a particular vehemence. A particular remark made by the author, at the beginning of the study, relates to consider the prosecutor to be a magistrate, this solution resulting also from the name of the Draft Law.

A special analysis is given to the admission to the magistracy, to the promotion of judges and prosecutors, including in management positions. It is noticed the detailed description in the law of the conditions of admission to the National Institute of Magistracy, a solution imposed also by a decision of unconstitutionality, which assures more predictability for the legal regulations in the matter. Moreover, the study includes brief considerations relating to the disciplinary and patrimonial liability of magistrates.

The author's considerations and remarks shall result in a proposal to conclude an Agreement for justice between the main parliamentary political forces, for the purpose of making an efficient and sustainable regulation in the matter, following the template of the agreement concluded in Spain in the year 2002.

Keywords: *official misconduct, justice auditor, court of appeal, judge, prosecutor, disciplinary liability, patrimonial liability, tribunal.*

1. Precizări introductive

Marea inițiativă de „reparare” a legilor justiției se concretizează și în recentul Proiect de Lege privind statutul magistraților. Proiectul supus dezbaterii publice, până la finele lunii martie 2021, va conduce, dacă va fi adoptat, la înlocuirea actualei reglementări cuprinse în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

Legile justiției, denumire informală, care a intrat în limbajul curent, au fost supuse pe parcursul unui deceniu și jumătate unor multiple modificări, unele dintre ele discutabile, iar altele pozitive. Din păcate, nu reușim să avem o legislație stabilă nici în acest domeniu, iar o atare realitate nici nu trebuie să ne mai surprindă devreme ce un asemenea deziderat nu a fost realizat nici în cazul codurilor adoptate în urmă cu un deceniu (civil, penal, de procedură civilă și de procedură penală). Din păcate, interesele politice divergente sunt cele care mobilizează mari energii, chiar nebănuite, pentru „ameliorarea” unei legislații fundamentale și care este esențială pentru promovarea statutului de drept și pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor¹.

Marile democrații nu au procedat la modificări repetate ale legislației în domeniul justiției, ci au tins să asigure o stabilitate firească unor asemenea reglementări. Iar acest lucru este valabil ori de câte ori există credința că legile sunt făcute pentru oameni și pentru prosperitatea națiunii, iar nu pentru „binele” guvernanților. Poate nu ar fi rău să ne amintim, din când în când, de afirmațiile lui Portalis, unul dintre cei mai importanți redactori ai Codului civil francez. Acesta remarca că: „Les lois ne sont pas des purs actes de puissance; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins un autorité qu’un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faits pour les hommes, et non les hommes pour les lois; qu’elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites”.

Într-o viziune globalistă a lumii de azi s-ar putea acredita ideea că aserțiunile lui Portalis sunt depășite. Dar, credem că afirmațiile lui Portalis sunt mereu actuale, dar sunt mai greu de observat și de urmat de o lume care tinde spre negarea valorilor tradiționale și pentru care drepturile omului sunt importante atunci când ele corespund unor interese de putere sau de grup.

Proiectul de Lege supus dezbaterii publice are în titlu sintagma „statutul magistraților”. În forma sa inițială, Legea nr. 304/2004 avea aceeași titulatură. În anul 2005 denumirea acestui act normativ, din dorința legiuitorului de a evoca probabil faptul că procurorii nu sunt magistrați, a fost schimbată și a primit titulatura de Lege privind statutul judecătorilor și procurorilor.

Revenirea la denumirea inițială este, în opinia noastră, una judicioasă și ține seama de faptul că și procurorii desfășoară o activitate de mare interes pentru eficiența justiției. Fără îndoială că deosebirea dintre judecător și procuror este una esențială, căci doar primul este cel care înfăptuiește justiția, iar cel de-al doilea este mai apropiat de executiv, iar în unele sisteme de justiție el este considerat chiar un

¹ A se vedea pentru unele critici privitoare la implicarea factorului politic în justiție: Proiectele de modificare a Legii privind organizarea judiciară și a Legii privind CSM conțin propuneri ce constituie un regres inacceptabil în materia independenței justiției, apud <https://www.juridice.ro/699620/proiectele-de-modificare-a-legii-privind>. Criticile au fost formulate de către Asociația Magistraților din România (AMR), Uniunea Națională a Judecătorilor din România (UNJR) și Asociația Judecătorilor pentru Apărarea Drepturilor Omului (AJADO).

agent al acestuia. Dar, procurorii nu contribuie atât la realizarea puterii executive, ci concură, prin mijloace specifice, la înfăptuirea justiției. Termenul de magistrat a fost folosit constant în legile noastre mai vechi de organizare judiciară. Și în Franța se face distincție clară între magistrații de scaun (*magistrats du siège*) și magistrații de parchet (*magistrats du parquet*), primii fiind însărcinați cu judecata, iar cei din urmă sunt abilitați să „ceară aplicarea legii”².

Un prestigios autor remarca, cu referire la reglementarea actuală, într-un impecabil Tratat privind profesia de magistrat în România, că: „îndepărtarea «magistratului» din cuprinsul legii este artificială și nejustificată. Termenul se impune a fi reintrodus ca atare, un numai pentru similitudinea (cu mici excepții, chiar identitatea) de statut între cele două categorii profesionale, dar și pentru a continua o pozitivă tradiție legislativă, începută în anul 1890 și care definea, cel puțin prin componentă «corpul magistraților»”³.

Intervenția legislativă propusă corespunde și unor realități constituționale incontestabile. Din păcate, nu s-a observat, nici în anul 2005, că soluția promovată inițial de lege avea și un suport constituțional semnificativ. Astfel, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituție: „Nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membri activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică”. În mod evident, intenția Constituintei nu a fost aceea de a-i omite pe procurori de la interdicția prevăzută de textul constituțional anterior citat⁴. De altfel, și Curtea Constituțională, prin una din deciziile sale, a considerat că procurorii, la fel ca și judecătorii, au „statut constituțional de magistrați, prevăzut expres în art. 133 și art. 134 din Legea fundamentală”⁵.

Pe de altă parte, trebuie să avem în vedere și reglementarea instituției Consiliului Superior al Magistraturii (art. 133-134 din Constituție), care este compus atât din judecători, cât și din procurori. Observăm, în acest sens, că art. 1 din Legea nr. 304/2004 face referire la magistratură, pe care o definește ca: „activitatea judiciară desfășurată de judecători în scopul înfăptuirii justiției și de procurori în scopul apărării intereselor generale ale societății, a ordinii de drept, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor”. Precizăm că Proiectul supus dezbaterii publice reia integral această definiție din reglementarea actuală. Pentru toate aceste

² A se vedea R. Barillon-J.M. Bérard-M.H.Bérard- G. Dupuis A. Grangé Cabane – A.M. Le Bos Le Pourhiet – Y.Mény, *Dictionnaire de la Constitution*, 4^{eme} édition, Cujas, Paris 1976, p. 291. De asemenea art. 1 din Ordonanța nr. 58-1270 din 22 decembrie 1958 privind statutul magistraturii include, în mod expres, între membrii corpului magistraților atât pe magistrații de scaun, cât și pe cei ai parchetului.

³ I. Popa, *Tratat privind profesia de magistrat în România*, Universul Juridic, București 2007, p. 17. A se vedea și T. C. Briciu, Cl. C. Dinu, P. Pop, *Instituții judiciare*, C. H. Beck, București 2016, p. 205. A se vedea de asemenea pentru critica soluției anterioare I. Leș, *Instituții judiciare contemporane*, București 2007, C. H. Beck, pp. 173-174.

⁴ I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, Ed. All Beck., vol. I, p. 93; I. Leș, *Instituții judiciare contemporane*, București 2006, p. 93, p. 174.

⁵ CCR, dec. nr. 866 din 28 noiembrie 2006, în M.O. Partea I, nr. 5 din 4 ianuarie 2007.

considerente socotim binevenită soluția de a-i considera și pe procurori ca magistrați, fără ca o atare reglementare să poată conduce la concluzia că cele două categorii de profesioniști ai dreptului - judecători și procurori - îndeplinesc funcții identice.

2. Observații punctuale asupra unora dintre reglementările propuse

Proiectul de lege privind statutul magistraților reia în foarte mare măsură reglementările actuale, ceea ce induce ideea că nu ni se propune o reglementare nouă, ci una „ameliorată”. Dar, în mod incontestabil, Proiectul de Lege aduce și soluții inovatoare și benefice pentru magistratura românească.

O primă observație punctuală este cea privitoare la unele dispoziții generale ale Proiectului de Lege privind statutul magistraților. Astfel, constatăm că art. 2 alin. (3) din Proiectul de Lege nu mai conține nicio referire la obligația judecătorilor de a fi imparțiali, astfel cum o face reglementarea actuală [art. 2 alin. (3) din Legea nr. 303/2004]. Nu cunoaștem dacă această omisiune este întâmplătoare sau nu. Credem că formula actuală trebuia păstrată, căci imparțialitatea judecătorului este o calitate inerentă funcției judiciare și vizează raportul dintre judecător și părțile raportului procesual. În schimb, constatăm că art. 66 alin. (2) din Proiectul de Lege privind organizarea judiciară precizează că: „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic sub autoritatea ministrului justiției, în condițiile legii”. Soluția este preluată *tale quale* din art. 62 din Legea nr. 304/2004. Ea este, fără îndoială, judicioasă căci și judecătorii trebuie să fie imparțiali în activitățile procesuale pe care le desfășoară și în raport cu toate subiectele implicate în procesul penal. Proiectul cuprinde, totuși, și o altă dispoziție care sugerează, într-o anumită măsură, ideea de imparțialitate, anume art. 4 alin. (1), text ce obligă magistrații „să asigure supremația legii, să respecte drepturile și libertățile persoanelor, precum și egalitatea lor în fața legii și să asigure un tratament juridic nediscriminatoriu tuturor participanților la procedurile judiciare, indiferent de calitatea acestora...”.

A doua constatare ce se cuvine să fie subliniată este aceea că Proiectul nu mai reglementează în primul său Titlu incompatibilitățile și interdicțiile, astfel cum o face reglementarea actuală. Reglementarea propusă este superioară, din punct de vedere al tehnicii legislative, față de cea actuală, fiind firesc ca problema incompatibilităților și interdicțiilor să fie normativizată într-un Titlu distinct, după evocarea drepturilor și obligațiilor magistraților (Titlul III din Proiect).

Reglementarea propusă păstrează în mare măsură regulile prevăzute de actuala legislație în privința admiterii candidaților în magistratură. Proiectul ne propune o reglementare mai amplă, la nivel de lege, a soluțiilor actuale. Astfel, de pildă, se păstrează soluția de desfășurare a concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii (INM) în două etape: o etapă eliminatorie și un interviu.

Prima etapă constă într-un test grilă și o probă scrisă de verificare a cunoștințelor teoretice și practice susținută la drept civil, și drept procesual civil, respectiv la drept penal și drept procesual penal (art. 12 din Proiectul de lege). Aceste soluții au fost preluate din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului de admitere în magistratură (2019).

Soluția promovată în Proiectul de Lege privind statutul magistraților a fost necesară și ca urmare a unui control de constituționalitate concretizat în Decizia nr. 121/2020. Prin această decizie, Curtea a constatat că Legea nr. 303/2004 „nu prevede aspecte esențiale privind concursul pentru admiterea în magistratură, cum sunt etapele și probele de concurs, modalitatea de stabilire a rezultatelor și posibilitatea de contestare a fiecărei probe...”⁶. O reglementare mai detaliată, la nivel de lege, este de natură să confere materiei o anumită stabilitate, evitând schimbarea unor reguli esențiale privitoare la concursul de admitere în magistratură printr-un regulament. Iar acest lucru este valabil și în privința probelor de concurs, ceea ce oferă mai multă încredere candidaților la admiterea în magistratură, care nu se văd expuși, după o pregătire mai mult sau mai puțin îndelungată, la schimbarea intempestivă a regulilor și a probelor de concurs. De altfel, și Curtea Constituțională, în decizia menționată anterior, a observat că delegarea atribuției de a stabili asemenea norme Consiliului Superior al Magistraturii, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ ce au caracter infralegal, determină „o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp”.

Opțiunea actuală a legiutorului privitoare la materiile de concurs este una temeinică, căci disciplinele vizate sunt fundamentale pentru sistemul nostru juridic. Exprimăm, totuși, o rezervă în ceea ce privește semnificația celor două probe de concurs din prima etapă eliminatorie. Potrivit art. 12 alin. (4) din Proiectul de lege nota obținută la prima etapă este media aritmetică a notelor obținute la cele două probe: testele grilă și proba scrisă. În opinia noastră, prima probă depinde, într-o anumită măsură, și de hazard, astfel că valoarea ei este redusă și o atare reglementare ar trebui reconsiderată. Este doar o opinie asupra căreia ar trebui reflectat mai mult. Studenții noștri sunt familiarizați cu sistemul testelor grile, dar acesta nu favorizează studiul aprofundat a instituțiilor juridice și nicio analiză de rigoare a normei juridice.

De asemenea, apreciem că testul psihologic ar trebui să premerge probelor eliminatorii, pentru că el ar putea fi apreciat ca un simplu pretext pentru înlăturarea unor candidați cu rezultate bune sau foarte bune la probele eliminatorii. Obiecțiuni s-ar putea formula și în privința interviului final, dar este totuși de remarcat că Proiectul impune înregistrarea acestuia prin mijloace tehnice audio-video. De asemenea, este pozitiv și faptul că Proiectul recunoaște și posibilitatea candidaților de a contesta nota acordată la proba interviului [art. 18 alin. (11) și (12) din Proiect].

⁶ CCR, dec. nr. 121 din 10 martie 2020, în M. O. Partea I, nr. 487 din 9 iunie 2020.

Proiectul ne propune și reducerea stagiului pentru judecători și procurori de la 2 ani la 1 an [art. 44 alin. (1) din Proiect]. Apreciem pozitivă această soluție ținând seama de perioada de pregătire în cadrul INM și de examenele susținute pentru ocuparea unei funcții în magistratură.

De asemenea, pentru considerentele arătate deja, apreciem pozitivă și augmentarea atribuțiilor judiciare ale judecătorilor stagiați. Credem că o atare propunere nu trebuie reputată ca exagerată. Menționăm, în acest context, că a fost lărgită competența de soluționare, de către judecătorii stagiați, a litigiilor patrimoniale având ca obiect plata unei sume de bani sau predarea unui bun. Această competență a fost sporită de la 10.000 lei la 100.000 de lei. Mai reținem, tot cu titlu de exemplu, și includerea în sfera de atribuții a judecătorilor stagiați a cererilor de revizuire și a contestațiilor în anulare în cauzele ce intră în competența lor.

Proiectul de Lege privind statutul magistraților păstrează multe din soluțiile promovate de legislația în vigoare și în privința promovării judecătorilor și procurorilor la instanțele, respectiv parchetele, superioare și în funcții de conducere. Dar, în același timp, remarcăm și unele abordări noi cu impact asupra modului de organizare a concursurilor pentru ocuparea unor asemenea funcții. Astfel, de pildă, s-a menținut principiul potrivit căruia ocuparea posturilor de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție se face „numai prin concurs organizat ori de câte ori este necesar, în limita posturilor vacante, de către Consiliul Superior al Magistraturii, prin Institutul Național al Magistraturii” [art. 109 alin. (1) din Proiect].

Condițiile de vechime pentru participarea la concurs au fost modificate în parte. Avem în vedere faptul că pentru ocuparea funcției de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție Proiectul propune ca judecătorul să aibă o vechime de cel puțin 5 ani în funcția de judecător de Curte de apel [art. 109 alin. (3)]. În reglementarea actuală această condiție de vechime este mai redusă, respectiv de 3 ani. Observăm că a fost păstrată însă exigența de vechime în funcția de judecător sau procuror de 18 ani, soluție care ne apare firească pentru cel mai înalt for judiciar dintr-o țară democratică.

Din analiza prevederilor art. 109 alin. (3) din Proiect rezultă că pentru procuror nu este solicitată condiția de vechime de cel puțin 5 ani în funcția de judecător de Curte de apel. O atare exigență a fost considerată neconstituțională, motivat de faptul că procurorii au același statut constituțional ca și judecătorii. Totuși, soluția ne apare discutabilă cel puțin, dacă nu chiar discriminatorie față de judecători, întrucât Proiectul nu impune nicio condiție privitoare la gradul de parchet de la care provine candidatul la funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție. Litera textului – art. 109 alin. (3) – pare a sugera o atare interpretare, ceea ce semnifică că un procuror de la un parchet de pe lângă tribunal poate participa la concursul organizat pentru ocuparea unui post de judecător la instanța supremă. Soluția promovată de Proiectul de Lege supus analizei noastre reprezintă și o consecință a unei recente soluții de neconstituționalitate. Într-adevăr, prin Decizia

Curții Constituționale nr. 866/2020 (citată mai sus), dispozițiile art. 52 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 au fost declarate neconstituționale, motivate de faptul că ele „nu țin seama de statutul de magistrat al procurorilor și încalcă principiul legalității în drepturi prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție, prin tratamentul discriminator ce le este impus acestora la promovarea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție”.

Ne putem întreba dacă soluția propusă nu este o simplă omisiune a Proiectului, anume, de a impune și o cerință de vechime la un anumit parchet? Oricum o atare abordare este inadmisibilă. S-ar cuveni să se impună și pentru procurori o condiție de vechime de cel puțin 5 la un parchet de pe lângă o Curte de Apel sau de pe lângă instanța supremă, situație în care o atare soluție ar trebui să fie considerată acceptabilă.

Legat de aserțiunea noastră, o îndoială ar putea fi provocată de dispozițiile art. 128 alin. (1) din Proiectul de lege, text conform căruia: „Promovarea judecătorilor și procurorilor la instanțe și parchete superioare, efectivă sau pe loc, se face potrivit prezentei secțiuni, la instanța sau parchetul imediat superior, respectiv în gradul imediat superior celui pe care îl deține judecătorul ori procurorul, până la nivelul curții de apel pentru judecători, respectiv până la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru procurori”. Limitarea impusă de text – până la nivelul de Curte de Apel – poate sugera concluzia evocată. Oricum o exigență de vechime, în calitate de procuror, la un parchet de pe lângă o Curte de Apel s-ar fi impus să fie precizată normativ, iar pentru similitudine ea ar trebui să fie de cel puțin 5 ani.

Apreciem pozitivă și detalierea procedurii de organizare a concursului pentru ocuparea unui post de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție. Și această propunere de reglementare ne apare ca fiind indispensabilă și în raport cu criticile aduse prin decizia nr.121/2020 a Curții Constituționale, la care ne-am referit deja. Este adevărat că decizia menționată vizează condițiile stabilite prin Regulamentul de organizare a concursului pentru admiterea la INM, dar *mutatis mutandis*, rațiunile avute în vedere de instanța de control constituțional sunt valabile și în cazul analizat.

O dispoziție pe care o considerăm pozitivă și salutară este cea statuată în art. 115 alin. (4) din Proiectul de Lege. Potrivit acestui text: „În vederea selectării membrilor comisiilor de concurs, Institutul Național al Magistraturii va constitui o bază de date cu persoanele prevăzute la (1) pentru fiecare specializare corespunzătoare secțiilor Înaltei Curți de Casație și Justiție. În baza de date sunt incluși, în funcție de specializare, toți judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție care și-au exprimat acordul de a face parte din comisiile de concurs. Membrii comisiilor de concurs sunt numiți, de regulă, dintre persoanele care au urmat cursurile Institutului privind metodele și tehnicile de evaluare”. Soluția ar trebui generalizată la nivelul tuturor concursurilor care se organizează pentru promovarea în

magistratură, inclusiv în legătură cu admiterea la INM. Pe de altă parte, în opinia noastră, desemnarea membrilor tuturor comisiilor anterior menționate ar trebui să se facă prin tragere la sorți. Este o modalitate care poate oferi mai multă transparență în procedurile de promovare, fiind de natură să înlăture suspiciunile care se mai manifestă la asemenea concursuri cu o miză deosebită pentru viitorul candidaților⁷.

Dispoziții asemănătoare întâlnim și în ceea ce privește promovarea procurorilor, cu unele particularități ce trebuie semnalate. În primul rând, remarcăm că potrivit art. 129 lit. c) din Proiectul de Lege, pentru promovarea în funcția ori, după caz, gradul de procuror la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție se cere 10 ani vechime în funcția de judecător sau procuror. Prin urmare, vechimea impusă de proiect este mult mai redusă decât aceea pentru funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție, ceea ce nu ne apare firesc. Pe de altă parte, reamintim că în forma inițială a Legii nr. 303/2004 vechimea necesară pentru promovarea în funcția de procuror la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție era de 15 ani. Prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, vechimea minimă a fost redusă pentru promovările în funcție, iar în cazul analizat s-a stabilit o vechime de 8 ani, aproape la jumătate din cea adoptată inițial. Actuala reglementare reprezintă un regres substanțial din acest punct de vedere⁸. Nu există nicio legitimare serioasă pentru scăderea condiției de vechime pentru o funcție echivalentă cu cea de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Cu totul surprinzătoare sunt și condițiile propuse de Proiectul de lege pentru promovarea în funcțiile de conducere la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și la direcții. Și de data aceasta condițiile de vechime au fost reduse fără o legitimare deplină. Astfel, potrivit art. Art. 145 alin. (1) din Proiectul de lege: „Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjunctii acestora, procurorii șefi de secție ai Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, ai Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii

⁷ A se vedea pentru critica actualei reglementări privitoare la promovarea judecătorilor la instanța supremă: Forumul Judecătorilor din România solicită Consiliului Superior al Magistraturii să anuleze concursul actual de promovare la ÎCCJ, apud <https://www.agerpres.ro/justitie/2020/10/25/forumul-judecatorilor-din-romania>.

⁸ A se vedea, cu privire la caracterul involutiv al reglementării realizate prin Legea nr. 247/2005, mai ales datorită readucerii „procurorului sub influența ministrului justiției” I. Popa, în *Tratat privind profesia de magistrat în România*, p. 620.

care au o vechime minimă de 12 ani în funcția de procuror sau judecător, pe o perioadă de 4 ani, cu posibilitatea reinvestirii o singură dată, în același mod”.

Prin urmare, marea „reformă” ce ni se propune permite unui absolvent al Facultății de Drept ca într-un termen record să acceadă la una dintre cele mai importante funcții din magistratura românească, respectiv la o vârstă în jur de 35 de ani. Fără îndoială că tinerii au un potențial care poate fi stimulat, dar exagerările ni se par nejustificate și probabil nici nu sunt întâmplătoare. Or, în opinia noastră pentru o asemenea funcție s-ar impune o experiență mai bogată în profesie, căci România nu este o insulă exotică în care baza de selecție să fie una foarte redusă. Ar trebui să ne amintim că în trecutul nu prea îndepărtat au existat cazuri de promovare în funcții importante la structurile centrale din parchete a unor candidați cu o vechime ce nu le conferea dreptul de a promova nici la parchetul de pe lângă un tribunal⁹. Ar trebui ca într-un domeniu atât de important orice derogare de vechime să fie interzisă, chiar pentru o durată de timp limitat.

Din simpla lectură a dispozițiilor evocate anterior rezultă și o anumită implicare a factorului politic în numirile de grad înalt de la Parchete. Într-adevăr, astfel cum rezultă din textul propus de Proiect, numirile se fac de Președintele României la propunerea ministrului Justiției, care este membru al Guvernului, deci care face parte din puterea executivă. Or, una dintre criticile extrem de dure adresate față de forțele politice care au propus modificările din anul 2018 au fost cele legate de implicarea politicului în asemenea numiri. Mai mult decât atât, ministrul Justiției este implicat chiar și în procedurile de concurs, iar avizul Consiliului Superior al Magistraturii la asemenea numiri nu este decisiv. Astfel, de pildă, potrivit art. 147 din Proiect, procurorii participanți la selecție care îndeplinesc condițiile legale susțin un interviu în fața unei comisii constituite prin Ordin al Ministrului Justiției, iar din această comisie face parte și ministrul Justiției, care este și președintele acesteia. Mai reținem și faptul, semnificativ și el, că „Ministrul Justiției realizează selecția candidaților și formulează o propunere motivată pentru fiecare dintre funcțiile de conducere” [art. 148 alin. (1) din Proiectul de Lege].

Fără îndoială că ar putea fi concepută și o soluție de desemnare a procurorilor de grad înalt și fără implicarea factorului politic, astfel cum s-a procedat și în cazul numirilor de la instanța supremă. Numai că în acest din urmă caz soluția a fost necesară și în raport cu decizia de neconstituționalitate nr. 45/2018 a instanței de control constituțional¹⁰. Prin această decizie s-a apreciat că situația diferită a numirilor de grad înalt de la parchete trebuie să fie rezultatul unei colaborări dintre Guvern și Președintele României, soluție ce este în acord cu prevederile constituționale în vigoare. Într-adevăr, potrivit art. 132 alin. (1) din Legea fundamentală

⁹ A se vedea pentru unele aprecieri în acest sens T. C. Briciu, Cl. C. Dinu, P. Pop, *Instituții judiciare*, p. 268.

¹⁰ CCR, dec. nr. 45 din 30 ianuarie 2018, în M.O. Partea I, nr. 199 din 5 martie 2018.

procurorii își desfășoară activitatea „sub autoritatea ministrului justiției”. Este o formulă preluată de Constituantă din legislația franceză (art. 5 din Ordonanța 58-1270 privitoare la statul magistraturii).

În condițiile actualei legislații independența parchetelor față de Guvern este una discutabilă, dar o altă abordare este greu de conceput fără o modificare a normelor constituționale antereferte. Cu toate acestea, reamintim că, în viziunea Legii nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească, avansarea procurorilor în funcții din Ministerul Public se făcea de ministrul Justiției la propunerea procurorului general [art. 70 alin. (2)]. Prin urmare, sub imperiul acestui act normativ subordonarea procurorilor față de ministrul Justiției era și mai evidentă. Or, în reglementarea actuală pe lângă ministrul Justiției și Președintele României în procedura de numire a procurorilor de grad înalt este implicat și Consiliul Superior al Magistraturii.

De lege lata, socotim că o altă abordare este greu de realizat fără o intervenție constituțională corespunzătoare. Dar, chiar și din acest punct de vedere, nu putem ignora faptul că în foarte multe țări europene și nu numai procurorii sunt considerați funcționari publici și sunt numiți de executiv. Un studiu relativ recent ne relevă că în 16 țări membre UE rolul preponderent în numirea procurorului general revine Guvernului „direct sau prin intermediul ministrului justiției, cu sau fără implicarea consiliului judiciar”, în 6 țări rolul hotărâtor revine Parlamentului, iar în trei țări Consiliului Superior al Magistraturii¹¹. Fără îndoială că *de lege ferenda* se poate concepe și o altă soluție, anume aceea a unui minister public independent de Guvern. Ambele soluții sunt agreate și de către Recomandarea nr. (2000) 19 a Comitetului de miniștri către statele membre din 6 octombrie 2000 (pct.11-16). Ceea ce credem însă că este exagerat, sub imperiul legislației actuale, este numirea, în condițiile arătate mai sus, și a șefilor de secții de la parchetele din cadrul Ministerului Public și chiar a adjuncților procurorilor șefi de direcție.

Proiectul de Lege privind statutul magistraților cuprinde dispoziții mult mai numeroase, dar abordarea tuturor acestora într-un scurt studiu este greu de realizat. Ne limităm să mai arătăm, în acest context, că unele dispoziții interesante sunt statuate și în materia drepturilor și obligațiilor magistraților, dar și cu referire la răspunderea acestora.

O primă observație se referă la dreptul la pensie al magistraților. Potrivit art. 212 alin. (1) din Proiectul de lege: „Judecătorii și procurorii, judecătorii de la Curtea Constituțională, magistrații-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție și de la Curtea Constituțională și personalul de specialitate juridică asimilat magistraților, cu o vechime de cel puțin 25 de ani numai în funcția de judecător, judecător la Curtea Constituțională, procuror, magistrat-asistent, personal de specialitate juridică asimilat magistraților, judecător ori procuror financiar sau

¹¹ A se vedea în acest sens C. Sima, Gh. Bocșan, *Numirea procurorilor generali în statele membre ale Uniunii Europene*, în *Dreptul* nr. 4/2016, pp. 208-210.

consilier de conturi de la secția jurisdicțională a Curții de Conturi, avocat, personal de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat, consilier juridic sau jurisconsult se pot pensiona la cerere și pot beneficia de pensie de serviciu în cuantum de 80% din baza de calcul reprezentată de indemnizația de încadrare brută lunară și sporurile avute în ultima lună de activitate înainte de data pensionării”.

Prevederile enunțate nu reprezintă o soluție revoluționară, fiind în mare măsură asemănătoare cu cea din reglementarea actuală. Totuși, trebuie reținut că Proiectul nu mai reeditează prevederile art. 82 alin. (3) din Legea nr. 303/2004, text ce permitea pensionarea magistraților cu o „vechime între 20 și 25 de ani” numai în funcțiile vizate de acesta¹².

În viziunea Proiectului judecătorii și procurorii se vor putea pensiona dacă au doar o vechime de 25 de ani în funcțiile menționate de text. Este o soluție care rămâne, în opinia noastră, una discutabilă. Ea s-ar fi justificat pe deplin dacă textul ar fi vizat doar judecătorii de la instanța supremă sau de la Curtea Constituțională ori procurorii de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. La calcularea pensiei se iau în calcul și sporurile din ultima lună de activitate înainte de data pensionării. Mai reținem și faptul că potrivit celui de al doilea alineat al textului anterior menționat: pentru fiecare an care depășește vechimea prevăzută la alin. (1), la cuantumul pensiei de serviciu se adaugă câte 1% din baza de calcul, fără a o putea depăși. Dispoziția menționată este diferită de cea anterioară, prin impunerea unei limite raționale: nedepășirea bazei de calcul. În sistemul legislației actuale nu există o atare limitare, ceea ce este mai mult decât criticabil, fiind greu de admis ca o persoană să poată ajunge, prin sistemul sporurilor și a adausului de 1%, la o pensie mai mare decât venitul obținut cât timp se afla în activitate.

Unele elemente inovatoare întâlnim și în materia răspunderii disciplinare și patrimoniale a magistraților. În privința răspunderii disciplinare au fost păstrate, în general, aceleași abateri ca și în reglementarea actuală. Proiectul determină și noțiunile de rea-credință și gravă neglijență. Din acest punct de vedere, în pofida imenselor controverse generate în urmă cu doi ani, Proiectul nu propune definiții diferite. Definițiile oferite de art. 273 alin. (1) și (2) din Proiect sunt identice cu cele evocate de art. 99¹ din Legea nr.303/2004. Ce demonstrează aceasta? Două precizări punctuale ne permitem să le facem. În primul rând, soluția din Proiect scoate în evidență dificultatea de a identifica definiții mai bune decât cele din legislația actuală. În al doilea rând, o atare realitate ne demonstrează din nou că marile controverse, pe această temă, ca multe altele, au fost provocate de interese de partid.

În același timp, nu putem să nu observăm și o dispoziție nouă și bine-venită, anume cea statuată în alineatul al treilea al textului menționat. Potrivit acestui text: „În scopul determinării cazurilor în care se nesocotește din culpă, în mod grav,

¹² A se vedea pentru critica acestei soluții I. Leș, D. Ghiță, *Instituții judiciare contemporane*, C. H. Beck, Ediția II, 2019, pp. 214-216.

neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual se va lua în considerare gradul de claritate și precizie a normelor încălcate, noutatea și dificultatea problemei de drept prin raportare la jurisprudența și doctrina în materie, gravitatea nerespectării, precum și alte circumstanțe profesionale obiective”. Soluția reprezintă un ghid important pentru jurisprudență pentru a aprecia asupra gravității încălcării normelor de drept material și procesual. Reperetele menționate nu sunt însă limitative, astfel cum rezultă din text.

Principiile răspunderii patrimoniale sunt păstrate și în reglementarea propusă prin Proiectul de lege¹³. Eroarea judiciară este definită de Proiectul de Lege prin preluarea *tale quale* a definiției date și de art. 96 alin. (3) din Legea nr. 303/2004. Din punct de vedere procedural cea mai semnificativă noutate ce ni se propune este cea privitoare la modul de sesizare a Inspecției judiciare, spre a se verifica¹⁴ dacă eroarea judiciară a fost săvârșită de judecător sau procuror ca urmare a exercitării funcției cu „rea-credință” sau „gravă neglijență”. În viziunea Proiectului Ministerul Finanțelor Publice nu va mai putea face propria sa evaluare, ci are obligația de a sesiza Consiliul Superior al Magistraturii. Evaluarea elementelor mai sus menționate se va face de Inspeția Judiciară la cererea Consiliului Superior al Magistraturii.

Deosebirea pare una de substanță, deși mărturisim că nici reglementarea actuală nu ar fi constituit un progres considerabil, căci reticența Ministerului Finanțelor Publice de a promova acțiuni în regres este îndeobște cunoscută și nu numai în România. În acest sens reamintim faptul că un autor francez remarca că în țara sa statul nu a utilizat niciodată o acțiune în regres¹⁵.

3. Concluzii

Proiectul de Lege privind statutul magistraților aduce unele clarificări utile și benefice pentru sistemul nostru judiciar, deși unele dintre ele ar fi fost susceptibile și de o altă abordare. O bună parte din soluțiile preconizate de inițiatorii Proiectului de Lege au fost preluate din actuala reglementare și ea mult ameliorată în urma unor decizii de neconstituționalitate.

Dezbaterea publică a Proiectului și intensificarea discuțiilor de către inițiator cu asociațiile profesionale ale magistraților, cu reprezentanții Consiliului Superior

¹³ A se vedea, în legătură cu disputele promovate sub imperiul legislației actuale, I. Leș, D. Ghiță, pp. 250-258. A se vedea și C.C.R., *dec. nr. 252 din 19 aprilie 2018*, în M.O., Partea I, nr. 399 din 9 mai 2018.

¹⁴ A se vedea pentru detalii cu privire la procedura de verificare și evaluare de către Inspeția Judiciară I. Gârbuleț, *Tratat privind răspunderea disciplinată a magistraților*, Universul Juridic, București 2020, pp. 23-33.

¹⁵ A se vedea J. Mombel, *Le fonctionnement des Conseil superieurss de la magistrature en Europe*, în *Les Conseils superieurs de la magistratuee en Europe*, Documentation française, Paris 1999, p. 107.

al Magistraturii și a altor autorități decizionale în domeniu pot conduce la adoptarea unui proiect mult ameliorat. Din această ecuație nu pot lipsi reprezentanții partidelor politice reprezentate în forul legislativ. Astfel cum am arătat și într-un studiu anterior, un Pact pentru justiție încheiat între marile partide politice din România, după modelul spaniol, poate reprezenta o soluție salvatoare¹⁶. Dar se pare că un atare dialog este puțin probabil în contextul social-politic actual.

Proiectele de Lege promovate de actuala guvernare demonstrează faptul că multe din controversesele din anii precedenți au avut mai mult un caracter politicianist decât unul tehnic și constructiv. O bună legislație are nevoie de apropierea opțiunilor normative și nu de accentuarea divergențelor și de evitarea sau respingerea categorică a dialogului. O abordare rigidă este străină unui sistem democratic real și proprie doar unui sistem autoritar, care nu respectă principiile și valorile democrației, și pentru care „drepturile omului sunt un lux”.

Justiția este „stăpâna și regina tuturor virtuților”, cum spunea Cicero, și de aceea ea trebuie apărată, nu folosită în cadrul unor dispute politice sterile, inutile și contrare interesului național. Până la urmă nu trebuie să uităm că justiția este, astfel cum afirma și scriitorul francez Rene de Chateaubriand, „pâinea poporului; întotdeauna este înfometat de ea”. O națiune fără justiție și fără educație nu are niciun viitor.

¹⁶ A se vedea I. Leș, *Despre o nouă lege privitoare la organizarea judiciară*, apud portal juridic Universul Juridic, publicat la data de 21 octombrie 2020.